

Chaire Unesco « Politiques urbaines
et citoyenneté »



UNESCO Chair on "Urban Politics
and Citizenship"



École nationale des Travaux
Publics de l'État



Appel à communications

La participation politique et ses défis : territoires, action collective et registres

Conférence internationale organisée par la Chaire UNESCO
« Politiques urbaines et citoyenneté », l'UMR CNRS 5600 et
l'École Nationale des Travaux Publics de l'État, Lyon
10-11 décembre 2007

Problématique générale

Les débats relatifs à la démocratie sur un registre participatif prennent corps au sein de sociétés dans lesquelles le rapport entre la société civile et le politique se recomposent rapidement (Marden, 2003; Rosanvallon, 2006). Plus exactement, c'est un type d'organisation du politique historiquement daté qui est en cause. En effet, il a longtemps été inconcevable de penser le politique en dehors de l'État, de ses institutions et de son territoire contrôlé par le biais d'un ensemble de frontières et d'instruments normatifs. Ce modèle politique est actuellement remis en question. Depuis plusieurs années, on assiste ainsi à une inflation considérable, à la fois dans le

champ du politique et dans la sphère académique, des réflexions sur la démocratie participative. Pour aller à l'essentiel, on fait généralement l'hypothèse – voire le postulat – que les régimes politiques contemporains ont une tendance à la pluralisation ; l'espace local, plus particulièrement les villes, étant des terrains d'observations privilégiés de cette dynamique dans laquelle la place des élus politiques et la démocratie représentative sont questionnées à l'aune d'un « impératif délibératif » qui s'impose (Blondiaux et Sintomer, 2002), aussi bien dans les pays du « Nord » que dans les pays du « Sud » (Cornwall et Coelho, 2006; Domínguez et Jones, 2007; Shah, 2007; Tulchin et Ruthenburg, 2007).

Dès le milieu des années 1970, les premiers signes d'essoufflement d'un mode d'organisation du politique qualifié de stato-centré avaient été identifiés. M. Crozier, S. Huntington et J. Watanuki évoquaient alors une « crise des démocraties » occidentales qui s'exprimait essentiellement par l'incapacité des États à faire face à l'ensemble des demandes sociales qui leur étaient transmises. La « surcharge » de l'appareil d'État engendrait une incapacité d'action et, de ce fait, une remise en question de sa légitimité fonctionnelle (Crozier *et al.*, 1975). Dans les années 1980, sur fond de « révolution conservatrice » aux États-Unis et en Grande-Bretagne, cette thématique de la « crise » disparaît, un temps, de l'agenda. Le recours à des recettes libérales reposant sur la déréglementation et la privatisation explique en partie cette évolution.

Ce n'est qu'au milieu des années 1990 que l'on évoque à nouveau une « crise des démocraties modernes » occasionnée par la globalisation, la recomposition des États et des transformations sociologiques majeures. La terminologie change également. La « crise des démocraties modernes » se transforme en « crise de gouvernabilité » nécessitant de nouveaux outils de gouvernance (Kooiman, 1993). Ce changement sémantique permet d'insister sur le fait que la « crise » n'est pas que fonctionnelle et ne s'exprime pas uniquement en termes de « surcharge » de l'appareil d'État mais plus fondamentalement dans le cadre d'une double remise en cause, d'une part, des conditions mêmes de production des politiques publiques et, d'autre part, de la légitimité de la puissance publique. Dans les faits, les dynamiques alimentant cette double remise en cause se sédimentent depuis les années 1960. Ces dynamiques sont les suivantes :

- la remise en question d'un mode d'exercice du politique reposant sur la domination (Mayer, 2000);
- la remise en cause, d'une part, de la primauté des partis politiques en tant qu'instances agréant les préférences des individus et, d'autre part, des fidélités électorales (Pharr et Putnam, 2000; Perrineau, 2003);
- l'élévation considérable du niveau d'instruction depuis deux générations des populations occidentales, engendrant par la même un rapport au savoir et aux institutions très transformé (Giddens, 1990) ;

- la critique d'un mode d'agrégation des préférences basé sur la légitimité légale-rationnelle monopolisée par l'État et ses administrations et l'émergence d'une éthique de la délibération (Habermas, 1997);
- le procès d'une représentation libérale de l'État moderne, ouvert en théorie à l'ensemble des revendications en provenance de la société civile. La critique initiale la plus virulente de cette représentation a été portée par des auteurs marxistes liant la crise de l'État aux transformations du capitalisme (Brunhoff et Poulantzas, 1976). Elle a été depuis relayée par les travaux de certains philosophes politiques remettant en question le mythe de la « neutralité bienveillante de l'État » notamment dans le traitement des minorités politiques (Kymlicka, 2001) ;
- la confiance même dans le politique dans sa capacité à traiter l'ensemble des problèmes des sociétés modernes et l'émergence d'une société civile de plus en plus revendicatrice en termes d'organisation du pouvoir (Keane, 1998);
- la fragmentation des systèmes décisionnels à la suite de la modification de la structure interne des États du fait des réformes décentralisatrices, des dynamiques fédéralistes (Loughlin, 2001);
- la contestation d'un mode décisionnel reposant sur la représentation politique (donc sur la centralité du personnel politique élu) et sur la primauté de l'expertise scientifique détenue par des administrations se réfugiant derrière leur monopole de la technique (Callon *et al.*, 2001) ;
- la consolidation de nouveaux territoires d'action collective, notamment les métropoles au sein desquels des mouvements sociaux avaient, dès les années 1970, fait le procès d'une intégration politique « par le haut » (Hamel *et al.*, 2000);
- la redéfinition de la citoyenneté, dans sa traduction libérale et universaliste, par des groupes sociaux revendiquant un traitement communautaire permettant, selon eux, de passer outre à des politiques, qui sous couvert de libéralisme politique, reposent sur la discrimination des groupes dominés (en fonction du genre, de la langue, des origines ethniques, des pratiques religieuses, de l'orientation sexuelle, ...) (Beiner et Norman, 2001). Le combat en faveur de la reconnaissance et les luttes symboliques et pratiques entre les identités structurent de plus en plus le champ politique, au détriment apparent des revendications issues des rapports sociaux de production (Honneth, 1996);
- enfin, sur la base des études de genre et des *cultural studies*, la critique des démocraties libérales a tourné au procès de l'homme politique, blanc, hétérosexuel et catholique qui monopolise le système de représentation et l'appareil d'État à son profit (Vickers, 1984; Marques-Pereira, 1990).

C'est dans ce contexte général de remise en question d'un modèle « stato-centré » du politique reposant sur la démocratie représentative, l'expertise scientifique non

partagée et une conception universaliste de la citoyenneté que le thème de la participation se sont peu à peu imposés à la fois dans le registre du savant et dans celui du politique.

Sur cette base, on a vu se multiplier les travaux théoriques relatifs à la participation et à la délibération qui insistent sur la possibilité, au cours des processus, de faire évoluer les positions et les préférences des acteurs en présence. La délibération aurait une fonction éminemment pédagogique puisqu'elle permettrait de faire évoluer les registres de préférences des individus, à les obliger à « penser en termes publics, en citoyens » (Barber, 1997, p. 172). Cette lecture théorique de la délibération trouve bien entendu ses fondements dans les travaux séminaux de J. Habermas (Habermas, 1978, 1997) même s'il est indéniable que les œuvres de Machiavel, Rousseau, de Tocqueville ou encore J. S. Mill ont largement contribué à cette lecture somme toute très positive. Un certain nombre de travaux nord-américains sont venus également appuyés cette perspective (Bohman *et al.*, 1997; Elster, 1998; Macedo, 1999; Dryzek, 2002; Fishkin et Laslett, 2003; Parkinson, 2006).

Cependant, on dispose également d'un ensemble de travaux empiriques adoptant une analyse beaucoup plus prudente quant à l'impact réel de la participation sur le processus de transformation d'acteurs ordinaires en citoyens actifs (Blondiaux et Cardon, 2006). On sait en effet que les arènes délibératives conduisent à un alignement des modes d'expression et du contenu des arguments sur un certain nombre de règles grammaticales élaborées au cours des échanges au sein d'un groupe donné (Cardon *et al.*, 1995; Cefaï et Joseph, 2002) ; règles dominantes qui imposent aux participants d'endosser les « habits » du « bon citoyen » (Talpin, 2006). On sait par ailleurs que la participation ne se résume pas à un jeu à somme nulle, sanctionnant la position des acteurs déjà dominants mais qu'elle s'accompagne également de processus d'apprentissage, par exemple de nouveaux registres d'action aussi bien chez les acteurs de la société civile que chez les acteurs institutionnels (Mazet, 1999; De Maillard, 2002; Hamel et Jouve, 2006). Entre l'idéal et l'épreuve des faits, la participation se trouve actuellement confrontée à un certain nombre de défis et d'enjeux que cette conférence internationale se propose d'analyser à travers la tenue de 6 ateliers centrés sur un type de défi particulier. **Afin de limiter le champ investigué, cette conférence se focalisera sur les politiques à dimension territoriale et/ou urbaine, à l'exception de l'atelier 1.**

Atelier 1 : La démocratie participative comme fabrication du consentement et du concernement¹

Dans quel système culturel la notion de démocratie participative s'inscrit-elle ? De quelles tendances paradigmatiques, de quelles options idéologiques relève-t-elle ?

Selon nombre d'observateurs, l'époque contemporaine se caractériserait par un processus de radicalisation de la démocratie libérale, individualiste et judiciarisée, qui entraînerait nombre de remises en question, dont :

- une perte de transcendance du politique et un épuisement du modèle hétéronomique, d'où émanaient les normes régulatrices (Cohen-Tanugi 1992) et qui posait le politique en tant qu'instance antérieure, extérieure et supérieure au jeu social (Gauchet 1998) ;
- un retrait des individus dans la sphère privée, redoublé par une conception consumériste, défiante et protestataire de la participation civique et associative (Rosanvallon 2006) ;
- un exercice médiatique et marketing des fonctions politiques (démocratie d'opinion, voire d'émotion) et une pratique négociée et contractualisée de l'action publique (Gaudin 1999) ;
- un recul de la conception holistique de la société (c'est-à-dire l'existence d'une entité sociale englobante et déterminante, d'une totalité liant les parties constitutives de la communauté) (Dubet et Martuccelli 1998) ;
- Un effilochement du lien social et une crise de l'appartenance, produisant chez certains une volonté d'émancipation radicale, chez d'autres un sentiment de déréliction et d'exclusion, et, chez d'autres encore, un mouvement de repli communautaire (Revault-d'Allones 2004) ;
- La décomposition de l'idée substantialiste du Bien (c'est-à-dire la conviction qu'une définition objective et universellement valide du bien est possible), corollaire du manque d'autorité des institutions publiques (Dubet 1998 ; Renaut 2004), de la carence de crédibilité du discours politique et de la moindre acceptabilité des sacrifices à consentir (Dupuy 1992) au nom de l'intérêt général.

De là découlerait la crise de la conception idéaliste sur laquelle, depuis J.-J. Rousseau, repose la théorie républicaine de la démocratie et de la justice. Selon cet auteur, *via* le mécanisme représentatif, une volonté générale s'exprime, qui transcende les intérêts particuliers et allie la raison et la vertu. Mais la crise actuelle de ce modèle holistique et politico-centré entraîne quasi automatiquement une revalorisation de l'autre idéalisme constitutif de la modernité politique : celui qui attribue à la poursuite par chacun de son intérêt propre la capacité de produire une optimalisation bénéfique à

¹ Selon la formule de J.-J. Rousseau

tous grâce à la libre concurrence. Pour cet idéalisme, qui doit beaucoup à J. Locke et aux Lumières écossaises, c'est le marché qui incarne la rencontre de la raison et de la vertu, si bien que le politique se trouve de fait secondarisé dans le même mouvement où l'individualisme axiologique et épistémologique tend à supplanter les lectures holistiques, structuralistes et fonctionnalistes du monde social.

Or, contre cette perte de confiance dans les capacités du politique à instaurer le social par l'identification de tous à un grand tout national et contre la crise d'intelligibilité et de gouvernabilité de la vie sociale qui en découle, diverses réactions se sont manifestées : un sursaut souverainiste, d'une part, la démarche participative d'autre part. Alors que jusqu'à ce jour la première a fait long feu, l'extension de la seconde semble témoigner de la profondeur des remises en question actuelles, tout en représentant une tentative pour reconstruire, à la base et par l'implication des individus sur le terrain, une légitimité politique. Ce travail de lutte contre le processus de complexification (Luhmann 1999), de déhiérarchisation et de désymbolisation (Gauchet 2002), qui affecte en premier l'instance du politique et qui nourrit chez certains la crainte que le monde devienne trivial et l'avenir immaîtrisable, passe par la recherche de nouveaux registres de légitimation. Quelles modalités pourraient susciter l'adhésion des citoyens à l'autorité publique et le consentement aux charges collectives, pourraient permettre de se sentir concernés par les affaires de la cité et conduire les individus et les groupes à se voir identifiés et reconnus, à la fois dans leurs particularités et leur commune humanité ?

Il s'agira dans cet atelier d'explorer l'univers cognitif, avec ses postulats, ses réquisits et ses axiomes, le système référentiel, avec ses schèmes de raisonnement, ses justifications et son argumentaire, dans lesquels s'insère la notion de démocratie participative, où elle trouve son sens et acquiert sa portée opératoire. Autrement dit, quelle théorie du social et quel modèle de justice sous-tendent la démocratie participative ? Quel principe d'autorité gouverne la notion de légitimité procédurale et quelle philosophie de l'action organisée s'exprime au travers de la mise en avant des processus consultatifs ? Si une notion et une pratique en vogue existent, alors la question se pose des conditions matérielles et idéelles de leur possibilité. Ce qui revient à se demander comment la démocratie participative, comme idée, voire comme idéal, fut-elle constituée, autorisée, accréditée et diffusée ?

Atelier 2 : Les « experts » de la participation

Aujourd'hui la démocratie participative ne s'affiche plus seulement dans les discours, elle s'incarne dans des pratiques. Les formes d'associations des citoyens à la décision et aux débats publics se multiplient : jurys de citoyens, conférences de consensus, sondages délibératifs, ateliers d'urbanismes participatifs, débats publics, évaluations participatives. Une transformation profonde des modes d'action

publique paraît s'opérer autour d'une injonction à la participation (Blondiaux, Sintomer, 2002).

Dans ce contexte, on a vu apparaître sur la scène publique de nouveaux acteurs qui ont investi les procédures participatives. Recrutés parmi les citoyens « ordinaires », peu ou pas socialisés au politique, ils ont dû se familiariser avec la « grammaire » et les codes politiques de la participation et sont progressivement devenus les interlocuteurs privilégiés des pouvoirs publics. Ces citoyens « ordinaires » sont souvent détenteurs d'une expertise, acquise de différentes manières (activités associatives, militantes ou professionnelles antérieures), qui assoie leur légitimité et rend possible le débat. On constate aussi une véritable professionnalisation, poussant certains observateurs à parler de l'existence d'un marché de la participation (Blatrix, 2000 ; Nonjon, 2005). La thématique participative n'est ainsi désormais plus seulement relayée par les politiques ou le secteur associatif mais également par des agences professionnelles, des consultants, aux profils variés (anciens travailleurs sociaux, chefs de projet politique de la ville, architectes, urbanistes, conseillers en management, en marketing, consultants-chercheurs, organisations non gouvernementales, etc.), aux motivations diverses dont l'implication militante est souvent plus que relative. Or, dans les deux cas, il semble que ces « professionnels » de la participation ne soient ni passifs, ni neutres dans les dispositifs qu'ils animent ou dans l'entreprise de construction d'une demande sociale de participation (Blatrix, 2000). Souvent au centre des dispositifs, ces « professionnels » contribuent à la création et à la circulation de catégories d'analyse mais aussi de pratiques sur la participation. Par leurs activités, ces acteurs participent ainsi activement à la fortune sociale de la démocratie participative.

Jusqu'à présent ce milieu des « experts » et des « professionnels » de la participation, cette « ingénierie démocratique » (Blondiaux et Cardon, 2006), a été peu étudié en tant que tel (Blatrix, 2000, Carrel, 2005, Nonjon, 2006). A ce titre, les interventions proposées au sein de cet atelier auront pour principal objectif d'approfondir la connaissance de ce milieu et de questionner son existence.

Deux axes de questions seront particulièrement privilégiés :

- Le premier renvoie à la sociologie de ces acteurs. Qui sont ces citoyens ordinaires devenus experts de la participation ou/et professionnels de la participation (trajectoires sociales, formations, investissements militants, sédimentation générationnelle, etc.) ? De quels savoirs se nourrissent-ils ? Comment s'effectue le recrutement dans ces procédures (enjeux, tensions, etc.) ? Est-il possible de repérer des logiques de spécialisation derrière l'hétérogénéité des pratiques, et pour les professionnels, derrière la diversité des profils - dont l'une des principales caractéristiques consiste justement à

n'être unifiés ni par des titres, ni par des modes de recrutement ou des organisations professionnelles communes ?

- Le second s'intéresse plus précisément à la question du rôle de ces « professionnels » dans la construction et la fabrique des politiques participatives. C'est ainsi avant tout à la question des effets du recours à ce type d'acteurs que l'on s'intéressera ici : Comment ces experts et/ou professionnels contribuent-ils au travail de légitimation et d'institutionnalisation de la démocratie participative ? De quelles marges de manœuvre bénéficient-ils réellement vis-à-vis des institutions publiques ?

Ainsi, c'est à la mise en débat des termes même de « citoyens experts » et de « professionnels de la participation » que cet atelier voudrait contribuer et plus largement à comprendre ce que nous dit l'analyse des différentes conceptions qui s'affrontent de nos jours quant à ce que doit être la démocratie participative et de ses pratiques.

Atelier 3 : Démocratie participative et mouvements sociaux

Du point de vue de l'action collective et des mouvements sociaux, le thème de la démocratie n'a pas perdu de son actualité. Toutefois, il ne se décline plus dans les termes que véhiculaient les acteurs des années 1960. À cette époque, les demandes sociales de la part des mouvements sociaux vis-à-vis du système politique revêtaient un caractère soit radical, soit utopiste, remettant en question le statut et les fondements hiérarchiques à la base de son fonctionnement. Depuis quelques années, les demandes se sont diversifiées. Elles sont aussi, à certains égards, plus pragmatiques, sans nécessairement être moins radicales. Enfin, elles concernent de plus nombreuses catégories d'acteurs à la faveur de la *pluralisation* de l'espace politique et concernent une multiplicité d'échelles, du local au global, dont on se préoccupait peu alors. Ainsi on en vient à réfléchir à l'élargissement possible de l'espace de la démocratie dans de nouveaux termes (Friedmann, 2002).

Dès lors, quel bilan doit-on faire de l'action des mouvements sociaux pour ce qui est de la démocratie participative et à sa portée effective concernant les enjeux de justice sociale et de citoyenneté ? Si on considère le poids que conservent les élites dans les décisions publiques et leur capacité à infléchir le système politique dans son ensemble (Walzer, 2004), ne faut-il pas revoir le capital de sympathie qui est très souvent octroyé par les observateurs de la scène politique à l'action citoyenne ? Enfin, dans quels termes faut-il penser la contribution des mouvements sociaux à la démocratie, à la lumière de l'exigence participative qui a maintes fois caractérisé leur action (della Porta, 2005) ?

Chose certaine, au cours des quarante dernières années, l'action des mouvements sociaux a convergé à plus d'un titre avec celui de la démocratie participative. On peut penser aux demandes relatives à l'introduction de nouvelles valeurs et de nouveaux thèmes dans l'espace public en référence au genre, au corps, à la santé, à l'environnement, à la reconnaissance des diversités ethniques et culturelles, portées par les nouveaux mouvements sociaux (Offe, 1997) On peut évoquer les demandes de démocratisation de la gestion publique (Rui, 2004). On peut mentionner, enfin, l'introduction de nouvelles formes d'entraide, de reconnaissance sociale et de solidarité sur le terrain de la société civile (Bacqué, Rey et Sintomer, 2005). Pour autant, d'une manière rétrospective, la portée de l'action des mouvements sociaux ne semble pas avoir toujours été positive. Plusieurs chercheurs ont mis en lumière son caractère contre-productif (Dalton et Kuechler, 1990), tandis que d'autres ont insisté sur son ambivalence (Blanc, 1996 ; 2005).

Dans cette foulée, il est difficile de soutenir que nos sociétés sont aujourd'hui plus démocratiques qu'elles ne l'étaient au début ou au milieu des années 1960. Dans le même temps, cela ne signifie pas que la présence accrue des acteurs sociaux dans l'espace public a été pour autant inutile. À plusieurs égards, elle a permis d'attirer l'attention de l'opinion publique sur des injustices sociales qui étaient auparavant ignorées ou mises de côté au profit d'inégalités traditionnelles définies en termes de rapports de classe. De ce fait, on a pu prendre la mesure de l'importance accrue de la diversité et du pluralisme social et culturel (Jouve et Gagnon, 2006). Tout comme on a commencé à mieux comprendre l'articulation nécessaire des exigences en termes de reconnaissance et de redistribution (Fraser, 2003) afin de promouvoir la justice sociale.

À la lumière de l'action des mouvements sociaux et en prenant en compte autant les changements survenus dans le contenu des demandes que la faible portée de certaines des revendications passées eu égard à la démocratisation de la scène publique et de la gestion étatique, quel bilan peut-on faire de l'engagement de la part des acteurs des mouvements sociaux ? À ce sujet, les différences nationales méritent-elles pas d'être prises en compte ? Que nous apprennent à cet égard les recherches récentes sur les mouvements sociaux ? Jusqu'à quel point avons-nous assisté à un renouvellement de la grammaire de l'action collective au cours des 40 ou 50 dernières années ? Dans quels termes se pose aujourd'hui l'action des mouvements sociaux en fonction des défis de la démocratie participative, voire de la nécessaire articulation entre démocratie participative et démocratie représentative ?

L'étude de l'action collective et des mouvements sociaux à la lumière des avatars de la démocratie participative soulève de nombreuses questions que l'atelier tentera d'explorer à partir des débats qui prévalent à l'intérieur de la sociologie des mouvements, notamment en prenant en compte tant les modèles d'analyse que la portée de l'action. L'objectif de cet atelier est avant tout d'apporter des éléments de

réponse à la question de la contribution des mouvements sociaux au renouvellement de la démocratie participative. Dans quels termes peut-on penser la portée des mouvements sociaux en référence à la démocratie ? Jusqu'à quel point les mouvements sociaux ont-ils contribué à renouveler la compréhension du contexte et des défis que rencontre la société civile face aux enjeux démocratiques ? Bien qu'elles ne soient pas exhaustives, ces questions serviront ici de point de départ à une réflexion qui pourra aussi explorer d'autres enjeux.

Atelier 4 : L'action publique et ses publics : comment rendre compte des formes plurielles de participation des citoyens ?

Les travaux consacrés à la participation conduisent généralement à insister sur les effets limités des instances et procédures dites participatives en terme de démocratisation de l'action publique. Les contestations des citoyens étant perçues comme des contraintes auxquelles les décideurs seraient tenus de répondre sous peine d'échec de l'action publique, les consultations mises en œuvre favoriseraient surtout le consentement des contestataires, en leur donnant l'impression d'avoir été associés à une décision déjà prise. Dans une telle perspective, partenariat et consensus tendraient à masquer les phénomènes de retour à l'ordre et de domination politique (Donzelot et Epstein, 2006; Sintomer et De Maillard, 2007).

On peut toutefois se demander si cette vision ne tient pas pour partie au choix de se polariser sur certains types de contextes d'action et/ou registres de relations particuliers entre les institutions publiques et leurs publics. Au-delà de la diversité évidente qui caractérise des recherches conduites selon des points de vue disciplinaires et des questionnements variés, deux grandes tendances nous semblent en effet caractériser les travaux portant sur la « participation citoyenne ». Une première approche privilégie l'étude de décisions publiques « exceptionnelles » faisant l'objet de controverses et de contestation de la part des milieux locaux concernés (Blatrix, 2000; Rui, 2004). Cependant, l'ensemble de l'action publique ne peut cependant s'assimiler ni à ce type de « grandes » décisions, ni même à des processus de prise de décision qui ne constituent que la partie émergée des activités de traitement des problèmes collectifs (Massardier, 2003; Gaudin, 2004). Dans cette perspective, la question se pose de savoir si le choix de se polariser sur des décisions par définition peu « réversibles » ou « discutables » ne conduit pas à sous-estimer la capacité de la société civile à influencer sur le contenu de l'action publique (Barthe, 2002; Le Naour, 2007). Une seconde approche consiste, pour saisir la portée concrète des expériences visant à associer plus étroitement les citoyens à l'action publique, à prendre comme point d'appui des procédures ou instances particulières : référendums, conseils de quartier, jurys citoyens, etc. A partir de l'étude de ces projets, réformes, dispositifs dits participatifs, il peut alors s'agir soit d'identifier les effets concrets qu'ils produisent sur le travail des acteurs publics, sur les registres

d'action des groupes contestataires ou encore sur les résultats de l'action publique proprement dits ; soit d'élaborer des typologies permettant d'ordonner les expériences de démocratie participative selon par exemple une échelle d'intensité ou en fonction de leurs objectifs (Bacqué *et al.*, 2005). L'accent mis sur les formes les plus procéduralisées de participation expose cependant au risque de sous-estimer la variété des modes de « participation » des citoyens au traitement des problèmes collectifs et de négliger en particulier l'importance des échanges informels qui peuvent se développer en dehors de ces procédures *ad hoc*.

Cet atelier se penchera sur l'analyse des différents registres de participation (formels, informels) et sur leur incidence sur le contenu des politiques publiques à dimension territoriale. Quels sont les registres qui permettent le plus efficacement, du point de vue de la transformation de l'ordre politique, d'aboutir à ces résultats ? Si elle veut être efficace, on sait que la participation doit s'appuyer sur un certain niveau d'organisation et de structuration de la société civile. Comment ce niveau d'organisation interfère-t-il avec les registres de participation à l'œuvre ?

La capacité différentielle des acteurs de la société civile s'engager à titre individuel et/ou collectif dans les pratiques participatives a été particulièrement bien documentée. Par contre le lien entre processus de « filtrage » des « citoyens ordinaires » et types de registre de participation l'est beaucoup moins. En prenant en compte divers registres de participation, cet atelier s'intéressera notamment à l'incidence de ces registres sur ce processus. Qui participe et sous quelles formes ? Avec quelle efficacité, en termes d'accès aux institutions publiques ? Des travaux nord-américains récents montrent l'émergence de « clubs » regroupant des individus qui interpellent les pouvoirs publics et se constituent en « partenaires » (Crawford, 2006). Si une telle dynamique existe, qui emprunte clairement à l'action collective, quels en sont les ressorts sociologiques, culturels ? Quels groupes sociaux utilisent ce type de démarche ? Qu'est ce qui la justifie ? Comment les autres groupes sociaux, qui ne s'associent pas et/ou ne sont pas associés à de telles initiatives, réussissent-ils, ou non, à entrer en situation de médiation avec les institutions publiques locales ? La médiation avec les administrations publiques fait-elle intervenir des tiers qui ont donc le statut de « représentant » de la société civile (élus, travailleurs sociaux, ...) ? Au delà des acteurs qui bénéficient d'une position institutionnelle de fait, quels processus socio-politique conduisent à la construction de « tiers » reconnus comme légitimes par les pouvoirs publics ? Comment s'acquière le statut et la fonction de « représentants » de la société civile ? En quoi la nature et l'enjeu des décisions donnant lieu à des exercices participatifs affecte ce processus ?

Atelier 5 : La participation au défi des échelles spatiales

L'une des caractéristiques des problèmes actuels des espaces urbains et des enjeux de leur développement, qu'il s'agisse par exemple des questions d'environnement, d'emploi ou de sécurité, est leur multi-scalarité. Il faut entendre par là le fait que ces problèmes ont en même temps des dimensions locales, régionales, nationales, voire mondiales, qu'il importe de prendre en compte à la fois pour les appréhender et pour élaborer et mettre en œuvre des politiques capables de les traiter. Parallèlement, les populations urbaines ont aujourd'hui une pratique de l'espace plus différenciée et probablement plus contrastée socialement qu'auparavant, accrue par le développement de la mobilité spatiale pour certains groupes sociaux, mobilité qui multiplie les territoires d'appartenance et de pertinence d'usage (par exemple le fait de ne plus travailler et résider dans le même territoire).

La période contemporaine a vu se développer les procédures et instruments de participation de la population aux affaires urbaines par au moins trois formes : i) la constitution d'institutions locales (infra-municipales, municipales et plus rarement supra-municipales) qu'il s'agisse de comités de quartiers, de comités d'usagers, de conseils de développement censées permettre à la société civile de donner son avis dans l'élaboration des politiques urbaines ; ii) le développement de procédures de démocratie directe comme les référendums ou les initiatives, principalement au niveau des quartiers ou des collectivités locales de base comme les communes et iii) l'implication des citoyens, des entreprises, des associations dans les procédures de réflexion et d'élaboration des principaux documents de planification et de stratégies urbaines (schémas directeurs, schémas de développement économique, grands projets urbains, planification stratégique, etc.) (Jouve et Lefèvre, 2005).

Ces procédures, institutions et instruments ont comme caractéristiques principales d'être en très grande majorité conçus et mis en œuvre à des échelles réduites, essentiellement le quartier ou la commune. Il en ressort un hiatus entre d'un côté la pertinence territoriale de l'échelle des problèmes et enjeux urbains et d'autre part celle des diverses formes de participation de la société civile (Salet et Gualini, 2007). Ce hiatus peut être d'autant plus renforcé si l'on considère les règles formelles de la participation (qui a le droit de participer ? Quels sont les thèmes abordés ? Sur quelles échelles territoriales les questions sont-elles posées ?) qui souvent ne sélectionnent pas forcément les personnes ou organismes les plus concernés par les problèmes et politiques à mener (cas classique où ne peuvent participer que les résidents alors que les problèmes posés intéressent aussi et peut-être surtout ceux qui viennent travailler mais qui ne sont pas résidents).

Dans la mesure où les travaux sur cette question sont probablement peu nombreux, l'atelier proposé a les objectifs suivants:

- alimenter un état des lieux sur les procédures et instruments existant au niveau supra-municipal (métropolitain, régional) et sur leur utilisation effective par les populations ;
- présenter et analyser les innovations mises en oeuvre pour prendre en compte les échelles spatiales, leur articulation, notamment dans les règles formelles de participation de la population mais pas seulement ;
- identifier l'impact de cette question d'échelle sur la participation effective des populations, sur le contenu des débats par rapport aux problèmes ou questions abordées, sur la nature des participants, etc.
-

Atelier 6 : L'empowerment: portée et limites

La notion de « participation » est très polysémique et renvoie à des réalités très différentes, à une gradation dans le niveau de prise en compte des citoyens ordinaires et dans leur intégration au processus décisionnel. Pour cela, on peut utilement se référer à la typologie de S. Arnstein (Arnstein, 1969) qui identifiait trois niveaux de participation. Le premier niveau, le plus cynique, correspond aux pratiques visant à « éduquer » les participants, en considérant une asymétrie structurelle dans les relations entre le politique et la société civile. Le deuxième niveau, celui de la « coopération symbolique », vise la transmission d'information ou la consultation légitimante, sans obligation pour les élus de tenir compte de ces avis. La politique de la ville en France se situe, dans le meilleur des cas, à ce niveau. Le troisième niveau — le plus intéressant en termes de capacité à influencer sur le contenu des politiques publiques — est, par définition, le plus difficile à atteindre, tant il nécessite une remise en question des formes traditionnelles de médiation entre la société civile et les institutions publiques. Ce que l'on qualifie d'*empowerment*, terme intraduisible en français, participe de ce niveau. Pour aller à l'essentiel, l'*empowerment* constitue « le processus par lequel un individu ou un groupe acquiert les moyens de renforcer sa capacité d'action, de s'émanciper » (Bacqué, 2005). Cette pratique désigne donc un renversement des rapports de domination entre l'Etat et la société civile, notamment les groupes sociaux les plus défavorisés. Elle est une des pierres angulaires des politiques urbaines, ou plus exactement de ce qu'il en reste, aux Etats-Unis.

De nombreux auteurs traitant de l'*empowerment* dans le domaine de la politique de la ville, ou plus encore dans le champ de l'économie sociale et solidaire, mettent en avant le caractère proprement subversif — au sens de la transformation de l'ordre politique — de ces nouvelles pratiques visant à transférer vers les acteurs de la société civile, notamment ses franges les plus fragilisées par les transformations

économiques contemporaines, des capacités d'action, du pouvoir. Face à des Etats dépassés par l'importance des problèmes sociaux à résoudre (inégalité, pauvreté, exclusion, délinquance, ...), l'une des alternatives actuelles serait *l'empowerment*, parée de tous les mérites de la démocratie participative pratiquée dans ce qu'elle a de plus noble. *L'empowerment* serait à la transformation des Etats contemporains ce qu'était la Rationalisation des choix budgétaires au moment de la consolidation des Etats keynésiens dans les années 1960 : un diagnostic sur la « réalité » de la situation actuelle, une grille de lecture du monde, une méthode pour le transformer. Sa portée sur l'organisation du Politique serait considérable car « le pouvoir n'y est pas de l'ordre d'un avoir mais d'un construit. Le pouvoir se construit par ceux qui s'y adonnent et sert non pas à prendre celui des autres mais à s'y ajouter en jouant le rôle de contre-pouvoir. Il est illimitatif, fait de composantes qui s'ajoutent et s'entendent au prix de procédures de négociations » (Mével et Donzelot, 2003).

L'objectif de cet atelier sera d'examiner la portée réelle, en regard des attendus présentés ci-dessus, de *l'empowerment*. Il s'agira notamment d'examiner les conditions de possibilité d'ordre socio-politiques, économiques, institutionnelles qui affectent le développement de pratiques relevant de *l'empowerment*. Une attention particulière sera portée à l'endroit de la question du lien entre *l'empowerment* et les transformations de l'Etat-providence tant il apparaît évident que les pratiques qui lui sont associées conduisent à une redéfinition des frontières et des responsabilités entre l'Etat et la société civile ou, pour emprunter à J. Jenson, à la reformulation des régimes de citoyenneté (Jenson *et al.*, 2007). Aussi, *l'empowerment* conduit à repenser les régimes de citoyenneté au sein des démocraties libérales. C'est notamment à l'explicitation de cet enjeu que cet atelier contribuera.

mars 2007

Comité scientifique

Marie-Hélène Bacqué (Université d'Evry), Silvio Caccia Bava (Institut Polis, Bréil), Loïc Blondiaux (Université Lille 2), Gaspar Mairal Buil (Université de Saragosse), Philippe Genestier (UMR CNRS 5600), Mona Harb (Université Américaine de Beyrouth), Olivier Ihl (Institut d'Etudes Politiques de Grenoble), Aziz Iraki (Institut National d'Aménagement et d'Urbanisme, Maroc), John Flint (Sheffield Hallam University), Pierre Hamel (Université de Montréal), Bernard Jouve (UMR CNRS 5600), Vladimir Kolossov (Université de Moscou), Françoise Lafaye (UMR CNRS 5600), Christian Lefèvre (Université Paris 8), Laurent Lepage (Université du Québec à Montréal), Emmanuel Négrier (Université de Montpellier, CNRS), Anaïk Purenne (UMR CNRS 5600), Franck Scherrer (Institut d'Urbanisme de Lyon), Peter Simmons

(University of East Anglia), Yves Sintomer (Université Paris 8), Marie-Gabrielle Suraud (Université Toulouse 3).

Lieu : Ecole Normale Supérieure Lettres et Sciences Humaines - Lyon

Dates : 10-11 décembre 2007

Date limite d'envoi des propositions de communication : 30 mai 2007

Modalités : Un titre et un résumé de 1 page maximum mentionnant le numéro de l'atelier dans lequel vous souhaitez communiquer, votre institution de rattachement, votre statut (doctorant, enseignant-chercheur, chercheur) et votre adresse de courrier électronique envoyé à chaire-unesco@entpe.fr

Les langues de travail seront le français et l'anglais. Une traduction simultanée des communications est prévue.

Les communications, en français et en anglais, retenues devront être envoyées sur la forme d'un fichier Word de 40 000 – 45 000 signes pour le 15 novembre 2007 à chaire-unesco@entpe.fr

Prix : A l'issue de la conférence, un Prix de 1000 euros de la Chaire UNESCO « Politiques urbaines et citoyenneté » sera attribué à la meilleure contribution présentée par un doctorant.

Bibliographie

Arnstein S. R., 1969. "A Ladder of Citizen Participation", *Journal of the American Institute of Planners*, 35 (4), p. 216-224.

Bacqué M.-H., 2005. "L'intraduisible notion d'empowerment vue au fil des politiques urbaines américaines", *Territoires*, (460), p. 32-35.

Bacqué M.-H., Rey H. et Sintomer Y., 2005, *Gestion de proximité et démocratie participative: une perspective comparative*, Paris, Découverte.

Barber B. R., 1997, *Démocratie forte*, Paris, Desclée de Brouwer.

Barthe Y., 2002. "Rendre discutable. Le traitement politique d'un héritage technologique", *Politix*, (57), p. 57-78.

Beiner R. et Norman W., 2001, *Canadian political philosophy: contemporary reflections*, Oxford, Oxford University Press.

Blanc M, 1996, « Politique de la ville et démocratie locale. La participation : une transaction le plus souvent différée », *Les Annales de la Recherche Urbaine*, (68-69), p. 98-106.

Blanc M, 2005, « Participation et démocratie », *Espaces et Sociétés*, 123, (4), p. 167-180.

Blatrix C., 2000, La "démocratie participative", de mai 68 aux mobilisations anti-TGV. Processus de consolidation d'institutions sociales émergentes, Thèse de doctorat, Université Paris I, Science politique, Paris.

Blondiaux L. et Cardon D., 2006. "Dispositifs participatifs", *Politix*, (75), p. 3-9.

Blondiaux L. et Sintomer Y., 2002. "L'impératif délibératif", *Politix*, (57), p. 17-36.

Bohman J., Cohen J. et Rehg W., 1997, *Deliberative democracy: essays on reason and politics*, Cambridge, Mass., MIT Press.

Brunhoff S. d. et Poulantzas N., 1976, *La Crise de l'Etat*, Paris, Presses Universitaires de France.

Callon M., Lascoumes P. et Barthe Y., 2001, *Agir dans un monde incertain: essai sur la démocratie technique*, Paris, Seuil.

Cardon D., Heurtin J.-P. et Lemieux C., 1995. "Parler en public", *Politix*, (31), p. 5-19.

Carrel M., 2005, *Faire participer les habitants ? La politique de la ville à l'épreuve du public*, Thèse de doctorat, Université de Paris V, Sociologie, Paris.

Cefaï D. et Joseph I., sous la direction de, 2002, *L'héritage du pragmatisme. conflits d'urbanité et épreuves de civisme*, La Tour d'Aigues, Ed. de l'Aube.

Cohen-Tanugi L, 1992, *Le droit sans l'Etat*. Paris, PUF.

Cornwall A. et Coelho V. S. P., 2006, *Spaces for change? the politics of citizen participation in new democratic arenas*, London; New York, Zed Books.

Crawford A., 2006, "Policing and security as 'club goods': the new enclosures? " in J. Wood et B. Dupont (dir.), *Democracy, Society and the Governance of Security*, Cambridge, Cambridge University Press, p. 111-138.

Crozier M., Huntington S. P. et Watanuki J., 1975, *The Crisis of Democracy*, New York, New York University Press.

Dalton R. J. et Kuechler M, 1990, *Challenging the Political Order : New Social Movements in Western Democracies*, Cambridge, Polity Press.

De Maillard J., 2002. "Les associations dans l'action publique locale: participation fonctionnalisée ou ouverture démocratique?" *Lien social et politiques*, (48), p. 53-65.

Della Porta D, 2005, « Deliberation in Movement: Why and How to Study Deliberative Democracy and Social Movements », *Acta Politica*, Vol. 40, p. 336-350.

Domínguez J. I. et Jones A., 2007, *The construction of democracy: lessons from practice and research*, Baltimore, Johns Hopkins University Press.

Donzelot J. et Epstein R., 2006. "Démocratie et participation: l'exemple de la rénovation urbaine", *Esprit*, 326 p. 5-34.

Dryzek J. S., 2002, *Deliberative democracy and beyond: liberals, critics, contestations*, Oxford, Oxford University Press.

Dubet F, 2002, *Le déclin de l'institution*. Paris, Seuil.

Dubet F. et Martuccelli D, 1998, *Dans quelle société vivons-nous ?* Paris, Seuil.

Dupuy J.-P, 1992, *Le sacrifice et l'envie*. Paris, Hachette.

Elster J., 1998, *Deliberative democracy*, Cambridge, Cambridge University Press.

Fishkin J. S. et Laslett P., 2003, *Debating deliberative democracy*, Malden, MA, Blackwell.

Fraser N, 2003, « Social Justice in the Age of Identity Politics: Redistribution, Recognition, and Participation » in Fraser, N. et A. Honneth (dir.), *Redistribution or Recognition. A Political-Philosophical Exchange*, London, Verso.

Friedmann J, 2002, *The Prospect of Cities*, Minneapolis, University of Minnesota Press.

Hamel P. et Jouve B., 2006, *Un modèle québécois? Gouvernance et participation dans la gestion publique*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.

Gauchet, M, 1998, *La religion dans la démocratie*. Paris, Gallimard

Gauchet M, 2002, *La démocratie contre elle-même*. Paris, Gallimard.

Gaudin J. P., 2004, *L'action publique: sociologie et politique*, Paris, Presses de Sciences Po: Dalloz.

Gaudin J.-P, 1999, *Gouverner par contrat*. Paris, Presses de Science Po.

- Giddens A., 1990, *The consequences of modernity*, Stanford, Stanford University Press.
- Habermas J., 1978, *L'espace public*, Paris, Payot.
- Habermas J., 1997, *Droit et démocratie: entre faits et normes*, Paris, Gallimard.
- Hamel P., Lustiger-Thaler H. et Mayer M. (dir), 2000, *Urban movements in a globalising world*, London, Routledge.
- Honneth A., 1996, *The struggle for recognition: the moral grammar of social conflicts*, Cambridge, Mass., MIT Press.
- Jenson J., Marques-Pereira B. et Remacle E. (dir), 2007, *L'état des citoyennetés en Europe et dans les Amériques*, Montréal, Presses de l'Université de Montréal.
- Jouve B. et Gagnon A.-G. (dir), 2006, *Les métropoles au défi de la diversité culturelle*, Grenoble, Presses Universitaires de Grenoble.
- Jouve B. et Lefèvre C., 2005, "Métropoles confisquées: élites économiques et grands élus aux commandes", in A. Da Cunha *et al.* (dir.), *Enjeux du développement durable*, Lausanne, Presses Polytechniques et Universitaires Romandes, p. 405-424.
- Keane J., 1998, *Civil society: old images, new visions*, Stanford, Stanford University Press.
- Kooiman J. (dir), 1993, *Modern Governance*, London, Sage.
- Kymlicka W., 2001, *La citoyenneté multiculturelle: Une théorie libérale du droit des minorités*, Montréal, Boréal.
- Le Naour G., 2007, "La qualification de plaintes de riverains en savoirs utiles: une géométrie variable", in T. Le Bianic et A. Vion (dir.), *Action publique et légitimités professionnelles*, Paris, LGDJ, à paraître.
- Loughlin J. (dir), 2001, *Subnational Democracy in the European Union. Challenges and Opportunities*, Oxford, Oxford University Press.
- Luhmann N., 1999, *Politique et complexité*. Paris, éd. du Cerf
- Macedo S., 1999, *Deliberative politics: essays on democracy and disagreement*, New York, Oxford University Press.
- Marden P., 2003, *The Decline of Politics. Governance, Globalization and the State*, Aldershot, Ashgate.
- Marques-Pereira B., 1990. "L'Etat-providence, providence de l'État à l'égard des femmes?" *Recherches féministes*, 3 (1), p. 11-26.

- Massardier G., 2003, *Politiques et action publiques*, Paris, Colin; Dalloz.
- Mayer M., 2000, "Urban Social Movements in an era of Globalisation", in P. Hamel, H. Lustiger-Thaler et M. Mayer (dir.), *Urban Movements in a Globalising World*, London, Routledge, p. 141-157.
- Mazet P., 1999, "Participation des habitants et politiques publiques délibératives: pour une approche critique de la démocratie locale", in C. Neveu (dir.), *Espace public et engagement politique*, Paris, L'Harmattan, p. 83-113.
- Mével C. et Donzelot J., 2003. "Empowerment: une notion qui fait fureur aux États-Unis... Applicable en France?" *Les cahiers du DSU*, (37), p. 40-41.
- Nonjon M., 2005, « Professionnels de la participation : savoir gérer son image militante, *Politix*, (70), p. 89-112.
- Nonjon M., 2006, *Quand la démocratie se professionnalise. Enquête sur les experts de la participation*, Thèse de doctorat, Université de Lille2, Science Politique, Lille.
- Offe C, 1997, *Les démocraties modernes à l'épreuve* (Textes réunis et présentés par Yves Sintomer et Didier Le Saout), Paris, L'Harmattan.
- Parkinson J., 2006, *Deliberating in the real world: problems of legitimacy in deliberative democracy*, Oxford; New York, Oxford University Press.
- Perrineau P., 2003, *Le désenchantement démocratique*, La Tour d'Aigues, L'Aube.
- Pharr S. J. et Putnam R. D. (dir), 2000, *Disaffected democracies: what's troubling the trilateral countries?* Princeton, N.J., Princeton University Press.
- Renaut A, 2004, *La fin de l'autorité*. Paris, Flammarion.
- Revault d'Allones M, 2002, *Le dépérissement de la politique*. Paris, Flammarion.
- Rosanvallon P., 2006, *La contre-démocratie. Essai sur la société de défiance*, Paris, Seuil.
- Rui S., 2004, *La démocratie en débat: les citoyens face à l'action publique*, Paris, A. Colin.
- Salet W. G. M. et Gualini E., 2007, *Framing strategic urban projects: learning from current experiences in European urban regions*, Milton Park, Abingdon; New York, Routledge.
- Shah A., 2007, *Participatory budgeting*, Washington, D.C., World Bank.
- Sintomer Y. et De Maillard J., 2007. "The limits of local participation and deliberation in the French "Politique de la Ville"", *European Journal of Political Research*, p.
- Talpin J., 2006. "Jouer les bons citoyens", *Politix*, (75), p. 13-32.

Tulchin J. S. et Ruthenburg M., 2007, *Citizenship in Latin America*, Boulder, Lynne Rienner Publishers.

Vickers J. (dir), 1984, *Taking sex into account: the policy consequences of sexist research*, Ottawa, Carleton University Press.

Walzer M, 2004, *Politics and Passion. Toward a More Egalitarian Liberalism*, New Haven & London, Yale University Press.